

Europese subsidie. Bevoegdheid tot verrekening

Citation for published version (APA):

van den Brink, J. E., (2014). *Europese subsidie. Bevoegdheid tot verrekening*, No. AB 2014/298., No. ECLI:NL:CBB:2013:172, Sep 20, 2013. AB Rechtspraak Bestuursrecht (AB) Vol. 31 No. 298

Document status and date:

Published: 01/01/2014

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Europese subsidie. Bevoegdheid tot verrekening.

CBb 20-09-2013, ECLI:NL:CBB:2013:172, m.nt. J.E. van den Brink

Instantie

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum

20 september 2013

Magistraten

Mrs. C.J. Waterbolk, R.C. Stam, H.L. van der Beek

Zaaknummer

AWB 11/228 en AWB 11/1065

Noot

J.E. van den Brink

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Invoering / Verrekening

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Brondocumenten

ECLI:NL:CBB:2013:172, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 20 september 2013

Wetgeving

Art. 5ter Verordening nr. 885/2006; art. 4:93 Awb

Essentie

De bevoegdheid tot verrekening volgt rechtstreeks uit een Unierechtelijke verordening.

Samenvatting

Op grond van artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006 verrekenen de lidstaten elke nog openstaande vordering op een begunstigde die overeenkomstig het nationale recht vast is komen te staan met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan in de toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen. Dit onverminderd de andere handhavingsmaatregelen waarin het nationale recht voorziet. De Dienst Regelingen is het enige aangewezen betaalorgaan, hetgeen blijkt uit de door verweerder overgelegde stukken. Hij is hiermee zowel verantwoordelijk voor de betaling van slachtpremie en bedrijfstoeslag als voor de inning van superheffing. Dat het Productschap de Regeling Superheffing uitvoert en de superheffing heeft opgelegd aan appellante doet hieraan niet af. Het Productschap heeft zijn eigen taken ten aanzien van de superheffing maar is geen betaalorgaan. Alleen verweerder (de staatssecretaris van Economische Zaken) gaat over betalingen. Voor zover appellante zich heeft beroepen op wettelijke bepalingen (zoals artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6:127, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek) die zich tegen verrekening als hier in geding zouden verzetten, slaagt haar betoog niet. Uit artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006 volgt immers rechtstreeks dat verweerder bevoegd en verplicht is om tot verrekening van betalingen aan appellante met een vordering op appellante over te gaan. Anders dan appellante heeft gesteld, behoeft het besluit tot oplegging van de superheffing nog geen formele rechtskracht te hebben gekregen voordat deze vordering kan worden verrekend. Verwezen wordt naar de uitspraak van het College van 25 april 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW4847).

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 20 september 2013 in de zaken tussen:

Vokar B.V., te Heibloem, appellante (gemachtigde: mr. W.M.J. Saes),

en

de Staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder (gemachtigde: mr. E.L.G.M. Boumans).

Als derde-partij hebben aan het geding deelgenomen: derde belanghebbende 1 en derde belanghebbende 2, gemachtigde: mr. W.M.J. Saes.

Procesverloop

Bij besluit van 19 mei 2010 heeft verweerder de aan appellante toekomende slachtpremie voor 2009 verrekend met een nog openstaande vordering van superheffing van het Productschap Zuivel op appellante.

Bij besluit van 1 februari 2011 heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen dit besluit beroep ingesteld; dit beroep is geregistreerd onder procedurenummer 11/228.

Bij besluit van 20 april 2011 heeft verweerder de aan appellante toekomende bedrijfstoeslag voor 2010 verrekend met een nog openstaande vordering van superheffing van het Productschap Zuivel op appellante.

Bij besluit van 28 oktober 2011 heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen dat besluit eveneens beroep ingesteld; dit beroep is geregistreerd onder procedurenummer 11/1065.

Verweerder heeft in beide zaken een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 31 mei 2013, waarbij de gemachtigden van partijen een nadere toelichting op hun standpunt hebben gegeven.

Overwegingen

1.

Appellante exploiteert een melkveehouderij en is rechtsopvolger van de voormalige vennootschap onder firma Derde belanghebbende 2 en Derde belanghebbende 1. Het Productschap Zuivel (hierna te noemen: het Productschap) heeft bij besluit van 20 april 2010 aan appellante rechtstreeks superheffing opgelegd over het heffingsjaar 2007/2008 omdat appellante haar melkquotum heeft overschreden en de koper van haar melk, Ruva Karreveld B.V., zou hebben nagelaten om de door appellante hiervoor verschuldigde superheffing van € 300.635,80 in te houden. De bestreden besluiten houden in dat verweerder de aan appellante toegekende slachtpremie voor 2009 en bedrijfstoeslag voor 2010 niet aan appellante uitkeert, maar verrekent met de vordering die het Productschap op appellante heeft. Daartoe zijn de slachtpremie en de bedrijfstoeslag (het gaat daarbij om bedragen van respectievelijk € 4.425,19 en € 5.635,70) aan het Productschap overgemaakt.

2.

Appellante stelt zich op het standpunt dat geen verrekening mogelijk is van haar vordering op verweerder — te weten de betaling van landbouwsteun — met de vordering van het Productschap voor beweerdelijk nog verschuldigde superheffing. Verweerder was niet tot de desbetreffende verrekening bevoegd. Appellante acht hierbij van belang dat de Staat — waartoe verweerdens ministerie behoort — en het Productschap twee verschillende publiekrechtelijke rechtspersonen zijn. Dat de Dienst Regelingen van het ministerie van verweerder is aangemerkt als betaalorgaan betekent nog niet dat verweerder de bevoegdheid heeft om te verrekenen met een door het Productschap opgelegde superheffing. Deze bevoegdheid vindt evenmin grondslag in artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006.

3.

Verweerder stelt hiertegenover dat de Dienst Regelingen bij besluit van 31 augustus 2006 als enige is aangewezen als Europees betaalorgaan in de zin van artikel 6, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1290/2005. De status van Europees betaalorgaan van het Productschap is bij besluit van 10 oktober 2006 ingetrokken. Het Productschap fungeert sindsdien als een zogenoemd “delegated body” onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Regelingen. Deze Dienst is als Europees betaalorgaan verantwoordelijk voor de afdracht van betalingen aan Europa, de betaling van Europese subsidies en het uitvoeren van controles. De bevoegdheid en zelfs verplichting van verweerder om in een geval als dit tot verrekening over te gaan is gegeven in artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006. Dit artikel is toegevoegd door Verordening (EG) nr. 1034/2008. Nu de Dienst Regelingen in Nederland als enige is aangemerkt als Europees betaalorgaan is hij verantwoordelijk voor zowel de afdracht van de verschuldigde superheffing als de betaling van de slachtpremie en de bedrijfstoeslag. Verweerder is dan ook bevoegd tot verrekening van de te vorderen superheffing met de aan appellante toegekende rechtstreekse betalingen. Verweerder verwijst op dit punt naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 maart 2008, (ECLI:EU:C:2008:62006CJ0383) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 24 december 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BG8284).

4.

Het College sluit zich aan bij de opvatting van verweerder. Op grond van artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006 verrekenen de lidstaten elke nog openstaande vordering op een begunstigde die overeenkomstig het nationale recht vast is

komen te staan met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan in de toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen. Dit onverminderd de andere handhavingsmaatregelen waarin het nationale recht voorziet. De Dienst Regelingen is het enige aangewezen betaalorgaan, hetgeen blijkt uit de door verweerder overgelegde stukken. Hij is hiermee zowel verantwoordelijk voor de betaling van slachtpremie en bedrijfstoeslag als voor de inning van superheffing. Dat het Productschap de Regeling Superheffing uitvoert en de superheffing heeft opgelegd aan appellante doet hieraan niet af. Het Productschap heeft zijn eigen taken ten aanzien van de superheffing maar is geen betaalorgaan. Alleen verweerder gaat over betalingen. Voor zover appellante zich heeft beroepen op wettelijke bepalingen (zoals artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6:127, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek) die zich tegen verrekening als hier in geding zouden verzetten, slaagt haar betoog niet. Uit artikel 5ter van Verordening (EG) nr. 885/2006 volgt immers rechtstreeks dat verweerder bevoegd en verplicht is om tot verrekening van betalingen aan appellante met een vordering op appellante over te gaan. Anders dan appellante heeft gesteld, behoeft het besluit tot oplegging van de superheffing nog geen formele rechtskracht te hebben gekregen voordat deze vordering kan worden verrekend. Verwezen wordt naar de uitspraak van het College van 25 april 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW4847).

5.

Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat beide beroepen ongegrond dienen te worden verklaard. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. 6. Overigens merkt het College onder verwijzing naar de uitspraak van heden met registratienummers 10/1316 en 11/464 nog op dat als gevolg van die uitspraak de vordering van het Productschap op appellante is komen te vervallen. Het gaat daarbij om een na het bestreden besluit opgetreden feit. Omdat het College de rechtmatigheid van het bestreden besluit toetst naar de stand van de feiten op het moment dat dit werd genomen, heeft dat geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Beslissing

Het College verklaart de beroepen ongegrond.

Noot

Auteur: J.E. van den Brink

1.

Deze al wat oudere uitspraak verdient een annotatie in de *AB* nu er een principiële vraagstuk aan de orde is, waarover de hoogste bestuursrechters verschillend lijken te denken. Op grond van het legaliteitsbeginsel is het uitgangspunt dat een bestuursorgaan alleen een besluit mag nemen wanneer het daarvoor een wettelijke bevoegdheid heeft (zoals bekend bestaan hier wel uitzonderingen op). Dit betekent dat de desbetreffende bevoegdheid moet zijn te herleiden tot een wet in formele zin. In puur nationaalrechtelijke geschillen is deze bevoegdheid doorgaans vrij gemakkelijk te achterhalen. Bovenstaande uitspraak laat zien dat dit anders ligt wanneer Nederlandse bestuursorganen bevoegdheden uitoefenen ter uitvoering van een Unierechtelijke verordening. Omdat Unierechtelijke verordeningen zich in de regel richten tot de lidstaat of de bevoegde autoriteit, rijst in dat geval de vraag of er naast de desbetreffende Unierechtelijke verordening ook nog een nationale wettelijke grondslag noodzakelijk is. Daartegen pleit dat Unierechtelijke verordeningen een eigen legaliteit hebben; bovendien zijn zij op grond van artikel 288 VWEU rechtstreeks toepasselijk in de lidstaat. Echter, wanneer een nationale grondslag ontbreekt, bestaat het gevaar dat onduidelijk is welk nationaal bestuursorgaan de desbetreffende Unierechtelijke bevoegdheden en verplichtingen moet uitvoeren. Over de vraag in hoeverre een dubbele bevoegdheidsgrondslag nodig is — dat wil zeggen dat de bevoegdheid ook moet zijn neergelegd in de Nederlandse wet- en regelgeving —, zijn de meningen in de literatuur verdeeld (zie hierover uitgebreider J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland*, Kluwer: 2012, p. 551 e.v.). Ook de Nederlandse wet- en regelgeving zelf laat geen eenduidig beeld zien. Terwijl in sommige wet- en regelgeving is neergelegd welk Nederlands bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid uit een Unierechtelijke verordening zal uitoefenen (zie bijvoorbeeld art. 2, eerste lid, van de Regeling dierenvervoer 2007), is in het onderhavige geval in de Nederlandse wet- en regelgeving niet geregeld welk Nederlands bestuursorgaan bevoegd is tot verrekening in de zin van artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006 (van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het ELFPO). Het CBb maakt hier geen probleem van; het CBb is blijkens deze uitspraak van mening dat een *Nederlands bestuursorgaan*, in casu de staatssecretaris van EZ, rechtstreeks een verrekeningsbevoegdheid kan ontleen aan voormelde bepaling die is gericht tot de *lidstaten*. Daarmee lijkt het CBb niet alleen een ander standpunt in te nemen dan de Afdeling, maar lijkt het college ook af te wijken van de eigen jurisprudentie (zie CBb 22 december 2009, *AB* 2010/74, m.nt. R. Ortlep; zie ook de annotatie van Ortlep onder CBb 6

september 2013, AB 2014/86 en van R. Ortlep en M.J.M. Verhoeven onder HvJ 26 september 2013, AB 2014/120). Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (ABRvS 24 december 2008, AB 2009/96, m.nt. W. den Ouden en ABRvS 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9703), gewezen naar aanleiding van het *ESF*-arrest (zie HvJEG 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06-C-385/06, AB 2008/207, m.nt. W. den Ouden), scheppen met artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006 vergelijkbare bepalingen slechts de grondslag voor de bevoegdheid van de *lidstaat Nederland*. De uitoefening van die bevoegdheid moet echter plaatsvinden volgens de regels van het nationale recht en door het volgens het nationale recht bevoegde *bestuursorgaan*. De bovenstaande uitspraak illustreert derhalve mooi dat ook de hoger-beroepsrechters in bovenvermelde discussie niet dezelfde mening lijken te zijn toegedaan. In deze annotatie plaats ik twee kanttekeningen bij deze uitspraak van het CBb. In de eerste plaats ga ik onder 3 in op de overweging van het CBb dat de staatssecretaris van EZ rechtstreeks aan artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006 een bevoegdheid tot verrekening kan ontleen. In de tweede plaats bespreek ik onder 4 of het CBb terecht van mening is dat artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006 in dit geval tot verrekening verplicht. In punt 5 wordt, ten slotte, besproken waarom het belangrijk is dat Nederlandse bestuursrechters kritisch blijven wanneer Nederlandse bestuursorganen stellen dat zij op grond van Unierecht bevoegd/verplicht zijn om bepaalde besluiten te nemen. Onder punt 2 worden echter eerst kort de feiten van deze zaak weergegeven.

2.

Appellante, het veeteeltbedrijf Vokar B.V., gevestigd in Heibloem (gemeente Roermond) heeft in het jaar 2007-2008 haar melkquotum overschreden. Wanneer veehouders hun melkquota overschrijden, zijn zij op grond van artikel 78 van de Verordening nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (*Pb.* 2007, L 299/1; inmiddels is deze verordening met ingang van 1 januari 2014 vervangen door de Verordening nr. 1370/2013) een overschotheffing verschuldigd, in agrarisch Nederland beter bekend als 'de superheffing'. Deze superheffing dient te worden ingehouden door erkende kopers van de melk, zoals Friesland Campina en De Zuivelhoeve, die het bedrag van de superheffing vervolgens overmaken aan de bevoegde instantie in de lidstaat (zie artikel 81 van de Verordening nr. 1234/2007). Tot 1 januari 2014 ging het daarbij om het Productschap Zuivel. Sinds het begin van dit jaar is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van de melkquoteringsregeling. Deze dienst is ontstaan door een fusie van de Dienst Regelingen en Agentschap.NL (deze entiteiten bestaan dus niet meer) en maakt deel uit van het ministerie van Economische Zaken. In het onderhavige geval heeft de koper van de melk nagelaten de door appellante verschuldigde superheffing in te houden. Daarom heeft het Productschap Zuivel bij besluit van 20 april 2010 een superheffing van € 300.635,80 opgelegd. Bij besluit van 19 mei 2010 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de slachtpremie waarop appellante in 2009 recht had, verrekend met de openstaande vordering inzake de superheffing. De slachtpremie wordt dientengevolge niet aan appellante uitbetaald. Omdat dit — bij lange na — niet voldoende was om de superheffing-rekening die nog open stond te vereffenen, besluit de staatssecretaris op 20 april 2011 ook de bedrijfstoelag waarop appellante in 2010 recht heeft met de openstaande vordering te verrekenen en dus evenmin uit te betalen. Appellante betwist bij het CBb dat de staatssecretaris tot deze verrekening bevoegd was.

3.

In artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006 is bepaald dat de lidstaten elke nog openstaande vordering op een begunstigde, die overeenkomstig het nationale recht is komen vast te staan, verrekenen met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan in de toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen. Het CBb concludeert in deze uitspraak dat de staatssecretaris van Economische Zaken op grond van deze bepaling rechtstreeks bevoegd en verplicht is om tot verrekening van betalingen aan appellante met een vordering op appellante over te gaan. Deze opvatting van het CBb was tussen de regels ook al te lezen in de uitspraak van 25 april 2012 (ECLI:NL:CBB:BW4847), maar wordt nu dus geëxpliciteerd. Jammer is dat het CBb deze opvatting niet onderbouwt. In artikel 5ter is immers alleen bepaald dat de *lidstaten* verrekenen en wordt niet aangegeven *welk* nationaal bestuursorgaan de bevoegdheid tot verrekenen zou moeten uitoefenen. Dit wordt, zoals zo vaak in het EU-recht, aan het nationale recht overgelaten. De lidstaten zijn, zo is de gedachte, beter in staat te bepalen welke nationaal orgaan het best de in het EU-recht neergelegde taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Nu het CBb niet uitlegt op welke wijze de opdracht tot verrekening aan de lidstaten die is neergelegd in een Unierechtelijke verordening resulteert in een bevoegdheidsgrondslag voor de Nederlandse staatssecretaris van Economische Zaken, ontstaat de indruk dat elke EU-bepaling met daarin een bevoegdheid of verplichting voor de lidstaat, automatisch een bevoegdheid oplevert voor ieder Nederlands bestuursorgaan dat zich geroepen voelt om deze bevoegdheid uit te oefenen. Dit staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Dit geldt temeer nu in artikel 4:93 Awb is bepaald dat verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering slechts geschiedt voor zover in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Het CBb had daarom duidelijk moeten maken waarom nu juist de staatssecretaris van Economische Zaken bevoegd was om tot verrekening over te gaan (en niet bijvoorbeeld de Dienst Regelingen zelf?). Het CBb had er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om aan te haken bij de hiervoor genoemde uitspraak van 24 december 2008 van de Afdeling die volgde op het *ESF*-arrest en die ook door de

staatssecretaris in de onderhavige zaak naar voren is gebracht. Zoals reeds aangegeven oordeelt de Afdeling in die uitspraak dat de Unierechtelijke verordening slechts de grondslag voor de bevoegdheid van de *lidstaat Nederland* schept. De uitoefening van die bevoegdheid moet echter plaatsvinden volgens de regels van het nationale recht en door het volgens het nationale recht bevoegde *bestuursorgaan*. Met deze formulering voorkomt de Afdeling dat willekeurig welk Nederlands bestuursorgaan dat zich geroepen voelt om een Unierechtelijke bevoegdheid uit te oefenen, daartoe ook bevoegd moet worden geacht. Op zichzelf is het niet nieuw dat het CBb van mening is dat een Nederlands bestuursorgaan besluiten kan nemen op grond van een bepaling uit een Unierechtelijke verordening die zich richt tot de lidstaten. Ook in CBb 6 september 2013, AB 2014/86, m.nt. R. Ortlep komt het CBb tot dat oordeel. Volgens Ortlep is in de uitspraak van 6 september 2013 echter wel op nationaal niveau een regeling voorhanden waarbij het bestuursorgaan is aangewezen om een EU-verordening uit te voeren (zo ook in CBb 7 januari 2011, AB 2011/244, m.nt. R. Ortlep en CBb 21 februari 2013, AB 2013/166, m.nt. R. Ortlep), hoewel dan wel opvalt dat het CBb niet naar deze nationale regeling verwijst. In dat kader wijst Ortlep terecht op CBb 22 december 2009 (AB 2010/74, m.nt. R. Ortlep) waarin het CBb oordeelt dat het bestuursorgaan niet rechtstreeks een bevoegdheid aan een EU-verordening kan ontlelen wanneer niet vaststaat welk concreet bestuursorgaan haar dient uit te voeren. Ik heb in de nationale wet- en regelgeving die in deze zaak aan de orde is geen bepaling gevonden waarin is neergelegd dat een Nederlands bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om tot verrekening over te gaan op grond van artikel 5ter van de Verordening nr. 885/2006. Ik vraag mij dan ook af of het CBb met de onderhavige uitspraak de opvatting die tot uitdrukking komt in de voormelde uitspraak van 22 december 2009 heeft verlaten, namelijk dat een nationale grondslag noodzakelijk is wanneer de Unierechtelijke verordening niet duidelijk maakt welk concreet bestuursorgaan bevoegd is.

4.

De staatssecretaris van Economische Zaken heeft in de procedure verder naar voren gebracht dat hij in dit geval verplicht is om tot verrekening over te gaan. Het CBb volgt de staatssecretaris in dit standpunt. Enig onderzoekwerk leert echter dat dit standpunt onjuist is. Voormeld artikel 5ter is eind oktober 2008 aan de Verordening nr. 885/2006 toegevoegd bij Verordening nr. 1034/2008. Deze bepaling ziet, gelet op de daaraan voorafgaande overwegingen, alleen op verrekening van te ontvangen Europese landbouwsubsidies met Europese landbouwsubsidies die moeten worden teruggevorderd. De verplichting tot verrekening is dus niet van toepassing op de verrekening van te ontvangen Europese subsidies met te innen superheffing; de superheffing is immers geen landbouwsubsidie. Dat de staatssecretaris op grond van artikel 5ter verplicht is tot verrekening is dan ook onjuist. Dat de Dienst Regelingen verantwoordelijk is voor de inning van de superheffing, zoals het CBb overweegt in rechtsoverweging 4, kan ik evenmin volgen. In artikel 23, eerste lid, van de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit houdende vaststelling van de Regeling superheffing 2008, zoals deze gold ten tijde van de verrekening op 20 april 2011 en ook nog ten tijde van de onderhavige uitspraak, is immers bepaald dat de producent, respectievelijk de koper, de door hem verschuldigde heffingen overeenkomstig het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van de commissieverordening voor 1 oktober afdraagt aan het Productschap Zuivel. Dat zou leiden tot de conclusie dat naar nationaal recht het Productschap Zuivel bevoegd is om betaling van de superheffing te vorderen. Dat de Dienst Regelingen uiteindelijk Europees betaalorgaan is in de zin van artikel 6 van de Verordening nr. 1290/2005 en dat zou betekenen dat de Dienst Regelingen de superheffing aan de EU moet afdragen, staat mijns inziens er niet aan in de weg dat de bevoegdheid om de superheffing te innen aan een ander bestuursorgaan kan toevallen. Overigens heb ik in de Nederlandse wet- en regelgeving niet kunnen terugvinden dat de Dienst Regelingen daadwerkelijk als Europees betaalorgaan is aangewezen. Gelet op het voorgaande, had het CBb op zijn minst beter moeten motiveren op welke grond de Dienst Regelingen verantwoordelijk is voor inning van de superheffing.

5.

Het is jammer dat het CBb in deze uitspraak de kans heeft laten liggen om uit te leggen waarom de staatssecretaris van Economische Zaken, rechtstreeks een bevoegdheid kan ontlelen aan een bepaling uit een Unierechtelijke verordening die is gericht tot de lidstaten. Voor deze uitleg bestond alle reden nu de Afdeling (en ook het CBB zelf in een eerdere uitspraak) hier anders tegen aankijkt. De onderhavige uitspraak laat verder zien dat bestuursrechters ervoor moeten waken dat zij zich al te gemakkelijk laten meeslepen met het betoog van bestuursorganen dat het EU-recht tot het nemen van bepaalde besluiten verplicht. Dat geldt niet alleen voor het CBb; ook de Afdeling liet zich daartoe wel eens ten onrechte overtuigen (zie ABRvS 7 maart 2012, AB 2012/328, m.nt. W. den Ouden). Deze uitspraak laat weer eens zien hoe belangrijk het is dat een bestuursrechter goed controleert of de ingeroepen Unierechtelijke verplichting wel bestaat. Alleen zo kan worden voorkomen dat bestuursorganen zich op basis van niet-bestaande Unierechtelijke verplichtingen al te gemakkelijk bevoegdheden toe-eigenen, met alle onnodige doorkruisingen van nationaal recht en vervelende consequenties voor de burger van dien.